

福祉コミュニティ形成に関する一考察

～板橋区における実践事例を手がかりとして～

丸 山 晃

A Study on the Formation of Welfare Community

— Case Study of Itabashi Ward, Tokyo —

Akira MARUYAMA

In the theory of community welfare, formation of Welfare Community is becoming a big subject. But Welfare Community is an expectation concept than a fact concept. This paper is to study about the process of formation of Welfare Community from a case Study of the Itabashi Normalization Network, in Tokyo. What is necessary to the subject of formation of Welfare Community are independent system, sympathy system, propulsion system. There are function that, communication, socio-education, community care service, between each subject. These function as communication, socio-education, community care service and help form a welfare community. As a result communication develops into mutual help, socio-education into community development, and community care service into protection of human rights.

1. はじめに

一連の社会福祉基礎構造改革の集大成として社会福祉法が制定（2000年6月）された。社会福祉法の第4条では、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を經營する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と、わざわざ一条を割いて「地域福祉」が謳われた。これは戦後50年近く続いた中央集権的な福祉運営を市町村を単位とする地域にシフトするという非常に大きな大転換を実現した。また、条文は「地域住民」から始まっており、地域住民の位置付けは極めて重要なものとなっている。このことは地域福祉において地域住民は「ただ傍観者でいるのではなく、責任を分かち」¹⁾ 存在としてクローズアップされ

たのである。すなわち、「地域住民」が福祉の客体から主体となることを求めているのである。そのためには地域自身に福祉力が必要であり、そのモデルとなるのが「福祉コミュニティ」である。そこで本研究では、福祉コミュニティ形成のための条件とは何か、先駆的な実践を展開している事例をもとに検討していく。

2. 福祉コミュニティとは

(1) 「福祉コミュニティ」論の背景

福祉コミュニティ形成が強調されるようになってきたのは在宅福祉サービスの推進が唱えられるようになってきた1980年代からである。1979年に全国社会福祉協議会から『在宅福祉サービスの戦略』が出され、福祉コミュニティと福祉組織化は対をなす概念として認識されるようになった。

福祉コミュニティ論が登場してきた背景について熊田博喜は、①産業化の進展によって伝統的共同体、前近代的家族制が変質したこと、②生活の共同の外部化をはるかに超える問題が福祉利用者に重くのしかかってきたこと、③福祉国家が限界を露呈し始めたこと、の3点に整理している²⁾。

こうした背景もあって、1980年代以降、福祉コミュニティ形成は社会福祉協議会の行うコミュニティワーク活動の指針の一つとなった。また、1990年代以降になると様々な地域で誕生していった地域福祉団体やNPOにとっての活動目標ともなっていた。しかし、こうした民間レベルだけでなく、厚生省が1993年に発表した『国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針』においても取り上げられ、国レベルでも福祉コミュニティ形成が目標とされるようになってきたのである。

(2) 福祉コミュニティの概念

前述のように、福祉コミュニティは大きな注目を集める重要な概念となってきたが、地域福祉論において「福祉コミュニティ」という概念は実体概念ではなく期待概念として追求されてきた³⁾。福祉コミュニティの概念を最初に提示したのは岡村重夫である。岡村はコミュニティ型地域社会の形成を目的とする「一般的地域組織化」だけでは福祉ニーズを持つ人々の生活は充足されないと考え、福祉ニーズを抱える人々の利益に同調して代弁する個人や機関・団体が、共通の福祉関心を持って関与する特別なコミュニティ集団を「福祉コミュニティ」と捉えた⁴⁾。そしてその方法としては、当事者組織を中心とする「福祉組織化」をあげている。他にも論者によって概念の違いが見られるが、本稿は福祉コミュニティの概念整理を目的としていないのでこれは他の論稿に譲ることとする⁵⁾。

このように、福祉コミュニティの概念については様々論じられているが一致できるものがない。それは、「コミュニティという言葉が抽象的には一致しており、あるイメージを浮かべさせる言葉でありながら、具体的には多種多様な内容を意味する」との園田恭一の指摘⁶⁾に代表さ

れるように、コミュニティの概念が多様なもので一致点がないことにも原因がある。従って、福祉コミュニティの定義については、「一般的に用いられる地理的なコミュニティに対して、多かれ少なかれ、地域社会における共同生活を基盤としつつ、ハンディキャップをもつ階層の福祉追求を原点にサービス・施設の体系的整備とともに、地域住民の福祉意識・態度の醸成を公私協働で図ろうとする機能的コミュニティのひとつ」⁷⁾との「暫定的」なものとならざるを得ないのである。

(3) 福祉コミュニティ形成のための条件

福祉コミュニティの構成要素について岡村は、①サービス受給者ないし対象者、②生活困難の当事者と同じ立場にたつ同調者や利害を代弁する代弁者、③生活困難者に対して、各種のサービスを提供する機関・団体・施設、の3点に整理している。また、福祉コミュニティに必要な機能として、(a)対象者参加、(b)情報活動、(c)地域福祉計画の立案、(d)コミュニケーション、(e)社会福祉サービスの新設・運営、を挙げている⁸⁾。木谷宜弘は岡村の論を踏まえた上で、福祉コミュニティ形成の主体について「自立システム」「共感システム」「推進システム」の3つが必要であることを指摘している⁹⁾。「自立システム」とは「当事者やその家族の自立化への努力」であり、「共感システム」とは「地域住民やボランティアなどの理解と協力」を表し、「推進システム」とは「社会福祉関係機関・団体・施設などの専門機能」である。それぞれの推進主体が単独で福祉コミュニティ形成を成しえることは困難で、それらの有機的連携が必要である。そして、それらの連携によって推進主体間に「コミュニケーション」「福祉教育」「福祉サービス」の3つの機能が生まれ、その機能を充実させていくことで福祉コミュニティは形成されていくと述べている。

3. 実践事例から考える福祉コミュニティ形成の条件

(1) 事例地域の概要

事例として取り上げる東京都板橋区は東京23区の北端に位置し、埼玉県と隣接している。約50万人の人口を擁し、都市化が進行しつつあるものの比較的水と緑には恵まれている。高島平団地等多くの住宅団地を有し都心部へのベッドタウン的色彩を持っているが、事業所も多く住宅と工場が混在している住工混合地帯とも言える。医療機関が23区で最も多く、都立や大学付属の病院がある他に東京都老人総合研究所等がある。社会福祉の面でも、区立おとしより保健福祉センター等先進的な施設があり、他自治体と比較しても施設面では充実していると言われている。高齢化率は1998年の段階で14.2%であるが、住宅団地に居住するいわゆる団塊の世代が高齢期に達する時期には、全体の高齢化率を飛躍的に押し上げると予想されている。

表 1. 板橋区ともに生きる福祉連絡会 関連年表

年	月	主な活動・事業（関連団体・機関及び行政のものも含む）
1978	10	「板橋福祉活動（ボランティア）連絡会」（板福連の前身）が発足
1980	6	『“チャットインディスコ” 区民の集い』開催
1981		国際障害者年
	4	区民の集い「私たちの主張」開催
	6	「区民の集い」と「連絡会」が統合。「板橋区ともに生きる福祉連絡会」発足。
1982	3	区民の集い「歌と踊りの集い」開催
	7	板福連の協力で「中学生ボランティア講習会」（板橋区教育委員会主催）始まる（以後毎年）
	10	「区民まつり」阿波踊りに『ともに生きよう連』初参加（以後毎年）
	10	「板橋区『障害児者』の生活・地域問題研究会」発足（板福連）
1983	5	「板橋ふれあいまつり」始まる（以後毎年）
1984	10	「障害者の生活課題（ニード）調査」（社協委託：板福連実施）
1985	8	国際障害者年“後期行動計画”要望書提出（板福連）
1986	4	「区民ハイキング」始まる
	4	板福連、社協より「ボランティア推進事業」（ボランティア講習等）受託
	7	「応援センター設置委員会」発足（板福連）
	11	ボランティア講習修了者によって『板橋老後を良くする会「ひまわり」』発会
	12	伝々公社「もぎいく」を板福連後援で発刊（以後年3回）
1987	3	ボランティア講習修了者によってボランティアグループ「ゆきわりそう」発会
	10	「障害をもつ方への介助の手引」編集（発行：社協）
1988	2	「ともに生き、助け合う区民の集い」開催（板福連）
	4	住民参加型在宅福祉サービス「板橋区地域生活応援センター」開設（板福連）
	11	地域福祉ネットワーク「森を見つける会」発足
	12	「区民のつどいクリスマス会」（板福連）始まる
1989	2	「地域生活（自立）指向調査アンケート」実施（板福連）
	6	「障害者の地域生活をすすめる区民の集い」開催（板福連）
	10	障害者のための「地域生活（自立）プログラム」開始（板福連）
1990	3	「卒後施策の充実要求」「福祉審議会設置」請願を区議会が採択
	4	地域福祉情報誌『森を見つける』創刊
	6	「区民のつどい」開催（板福連）
1991	6	第1回区民地域福祉シンポジウム「在宅福祉…一口かんでみませんか」
	11	「骨髄バンクを支える友の会」発足
	12	「障害者が豊かな余暇を過ごすためのアンケート調査」実施（板福連）
1992	4	肢体不自由児者自立訓練施設「かつこうの家」開設（板福連）
	7	第2回区民地域福祉シンポジウム「移・食・住介護足りて、余暇街を知る」
	11	知的障害児者自立訓練施設「森の家」開設（板福連）
1993	3	「板橋区地域福祉計画」策定（板橋区）
	3	「いきいき生活ガイドブック」発行（発行：板橋区、編集：板福連）
	4	「板橋福祉のまちをつくろう会」発足
	5	座談会「災害時の地域支援づくり」（福祉のまちをつくろう会）
	6	座談会「公共交通機関へのアプローチ」（福祉のまちをつくろう会）
	7	座談会「在宅サービスの連携」（福祉のまちをつくろう会）
	9	座談会「世代間交流について」（福祉のまちをつくろう会）
	10	座談会「こころの福祉と健康を考える」（福祉のまちをつくろう会）
	11	第3回区民地域福祉シンポジウム「まちづくりと福祉のネットワーク」（福祉のまちをつくろう会）
	12	ボランティア交流の場「朋の広場」始まる
	12	板福連が「NHK福祉100選」に選ばれる
1994	4	難病者への「生活課題アンケート調査」実施（板福連）
	6	区議会に「介助（介護）を必要とする区民への施策の公平を求める請願」（板福連）
	7	座談会「高齢者の在宅福祉サービス食事サービス」（福祉のまちをつくろう会）
	9	座談会「災害時の地域支援づくり」（福祉のまちをつくろう会）
	10	「だれもが住み良い街づくりのつどい」開催（板福連）
	10	第4回区民地域福祉シンポジウム「移動と食事を体験し考える」（福祉のまちをつくろう会）
	10	「肢体不自由児者の生活指向調査」（肢体不自由児者父母の会・板福連）
1995	4	知的障害者のための生活寮「三丁目若葉寮」開設（板福連）
	6	「板橋区難病者の集い」開催（板福連）
	8	「災害時の要援護者に関する調査」実施（福祉のまちをつくろう会）
	11	「学生ボランティアフォーラム板橋」開催（板福連）

	11	第5回区民地域福祉シンポジウム開催「いざという時のために!普段からの豊かな関係を求めて」(福祉のまちをつくろう会)
1996		防災パンフに要援助希望カード含まれる(板橋区)
	1	「ボランティアネットワーク」発足(板福連)
	2	知的障害者児者の家族を対象に「地域生活指向調査」実施(板福連)
	5	「災害時の助け合いシステムに関する調査」(板福連)
	6	「災害弱者のための地域の助け合いを考える都民シンポジウム」開催
	6	知的障害者生活寮「四葉寮」開設(板福連)
	7	研修会「介護を必要とする区民の在宅福祉サービス」(福祉のまちをつくろう会)
	8	研修会「在宅介護支援センターについて」(福祉のまちをつくろう会)
	10	地域福祉講演会「公的介護保険で介護は保障されるか」(講師:石毛えい子氏)実施(福祉のまちをつくろう会)
	11	第6回区民地域福祉シンポジウム開催「介護を必要とする区民の日々の暮らしと地域福祉」(福祉のまちをつくろう会)
1997	2	「ボランティア映画祭」開催(板福連)
	2	「『障害者生活支援事業の開始』に対する評価及び要望」提出
	3	区職員研修オムニバス講座に板福連協力
	3	「都市型大震災における要援護者への助け合いシステムづくり推進に関する調査研究」報告書刊行(板福連)
	3	「自力で避難が困難な区民のための助け合いガイドマップ」発行(福祉のまちをつくろう会)
	4	ハンディを持つ人とボランティア「花見の集い」開催(板福連)
	7	青少年ボランティア読本「きょうから始めるボランティア」編集(発行:板橋区)
	7	「災害弱者への助け合い活動推進東京会議」(東社協・板福連等共催)
	8	「24時間対応できるホームヘルプサービスの充実を考える介護の必要性和介護サービスの利用に関する基礎調査」実施(板福連)
	8	区議会に「地域福祉振興事業助成制度存続に関する請願」提出・意見書可決(板福連他)
	11	第7回区民地域福祉シンポジウム開催「介護を必要とする区民の豊かな地域生活のために」(福祉のまちをつくろう会)
	11	「金色のクジラ」上映会(骨髄バンクを支える友の会)
1998	3	「第1回板橋ボランティアの広場」開催(板福連・大原社会教育会館)
	5	「板橋ボランティア連続フォーラム(第1回はNGO活動)」始まる(板福連・大原社教)
	6	「板橋の障害者福祉を考える集い〜みんなでつくる板橋の福祉計画〜」開催(板福連)
	6	「『保健福祉懇談会中間のまとめ』並びに『板橋区地域保健福祉計画』策定に対する意見書」提出
	6	「ハンディを持つ区民の『自由な移動を保障するサービス』の推進検討委員会設置計画案」提出
	10	「板橋区内に障害者の生活施設建設を推進する会」発足(板福連)
	11	第8回区民地域福祉シンポジウム開催「地域福祉は豊かになるのか?」(福祉のまちをつくろう会)
1999	3	第2回板橋ボランティアの広場開催(板福連・大原社教)
	4	移送サービス4団体による「移動サービスネットワーク」発足
	4	「かっこうの家」が「レッツ・リブin板橋」に改称
	6	「板橋ボランティア学校」始まる(板福連・大原社教)
	7	知的障害者生活寮「パークサイド双葉寮」開設(板福連)
	7	「2001年ボランティア国際年プロジェクト」スタート(板福連・大原社教)
	9	「ボランティア市民活動相互学習コーナー」開設(大原社教)
	11	「夢冒険2001」開催(板福連)
	12	第9回区民地域福祉シンポジウム「地域福祉、いま、未来—子ども、お年より、障害を持つ人のこと」(福祉のまちをつくろう会)
2000	7	「ボランティア・アクション 学生フォーラム in いたばし」
	6	民生児童委員ボランティア講習会へ協力
	9	「いたばし学生ボランティアネットワーク」発足
	9	地域コミュニティ育成会議(青年会議所)
	11	「2001年ボランティア国際年テイクオフ・セッション in いたばし」開催
	12	「いたばし地域福祉ガイドブック」発行(福祉のまちをつくろう会)
	12	第10回区民地域福祉シンポジウム開催「それぞれの生活—いま 未来」(福祉のまちをつくろう会)
2001	4	「ボランティア・市民活動学習推進センター」発足
	9	「いたばしボランティアフェスタ2001」開催(板福連・区・実行委員会共催)
	10	板橋区知的障害者ガイドヘルプ事業開始(板福連受託)

(2) 市民参加型地域福祉団体

板橋区においては「板橋区ともに生きる福祉連絡会」（以下「板福連」と表記）という民間の福祉団体が福祉コミュニティ形成の中心的役割を果たしてきた¹⁰⁾。板福連は、国際障害者年の1981年6月に、板橋区内の様々な障害者団体とボランティアが集まり結成された民間の福祉団体である¹¹⁾。「一人一人の人間性豊かな生活を守り高めることを基本テーマに、ともに生きる住み良い豊かな地域を築きあげていくこと」（会則第2条）を活動の目的とし交流事業、生活事業、企画事業、要望事業等多岐にわたる活動を展開している（表1参照）。

板福連は会則上、会員によって構成される組織形態をとっている。会員は①団体会員（障害者団体とボランティアグループ）、②個人会員（当事者及び家族、ボランティア、一般市民）に区分されているが、他にも在宅福祉サービス事業や障害者自立訓練事業等の生活事業ごとに利用会員と協力会員がいる。しかし、板福連は会員に拘らない開かれた組織でもある。交流事業や企画事業等において関わりのある非会員のボランティアや市民は数多い。目的のために展開される様々な活動に対して参加協力する市民には完全に開かれた組織である。組織の運営面では総会と運営委員会で活動方針が決定され、専従及びボランティアによる事務局員が活動の調整を行っている。ただし、各生活事業についてはそれぞれに役員・運営委員会が置かれ、交流事業や企画事業については実行委員会を組織して柔軟な運営が図れるよう工夫されている。また、会員の多くが障害者関係者であることや発足の経緯などから障害者福祉関連の事業が多いが、高齢者や難病に関係する会員や市民の参加もあることから分野を超えた総合的な活動を展開しているのも特徴である。板福連のような組織は全国的にもあまり存在していないようである。もちろん、地域福祉に関連する団体はその地域特性によってそれぞれ異なる特徴を有するのは当然であるが、このような団体は「市民参加型地域福祉団体」と呼べるのではないだろうか。

以下、板福連の活動実践を中心に板橋区における福祉コミュニティ形成過程について検討していく。

(3) 福祉コミュニティ形成とコミュニケーション機能

① 障害者と市民の交流事業

板福連は発足3年目の1983年から、当事者及びその家族とボランティアや一般市民がともに交流し作り上げていく「板橋ふれあい祭」を毎年開催している¹²⁾。この事業は「誰もがこの板橋で豊かに生きていくために」をキャッチフレーズに区内外の障害者団体、福祉施設、ボランティアグループ等約40団体が参加し、参加団体によって構成される実行委員会が毎年企画運営を行っている。当事者及び家族とボランティア・一般市民が相互に理解を深め合う役割を持ち、「立場や環境の違いを超えて、同じ地域に住む市民として、相互に理解し、協力しあえる活力ある地域—ともに生きる地域—をみなさんと共に創り上げたいと願い、その実現に一歩でも近づく活動」¹³⁾としての目的を持ち、「障害児者についての社会啓発を推進しながら地域の中で

福祉に関わる人たちを数多く育て、地域福祉を支える大きな役割を担い果たしてきた」¹⁴⁾。こうしたイベントはいわゆる“福祉まつり”として、①自分たちの障害や普段の活動について外部の理解を深めることができ、②参加団体によるバザーや模擬店の収益が参加団体の活動継続の財政を支える、等の利点があると同時に、③他団体やボランティア、一般市民との新しいネットワークを築き助け合いのまちづくりの一助となるのである。

1986年からは「区民ハイキング」（現在は行われていない）、1988年からは「クリスマスの集い」が開催され、1982年からは区主催の「区民まつり」のメインイベントである「阿波踊り大会」に「ともに生きよう連」として参加し障害者や高齢者もボランティアと一緒に踊っている¹⁵⁾。こうした交流事業は当事者とボランティア、一般区民が会う場を提供し相互交流を通じて理解を深めることに貢献している。

② 「コミュニケーション」の延長線上にある「助け合い」

こうした相互交流によって理解を深める「コミュニケーション」は、その延長線上に助け合いのある福祉コミュニティの実現という可能性を持っている。心身に障害がある人は大地震や火災等のいざというときに、自力で避難することが困難なケースが多い。いざというときの助け合い活動を推進するためには、助け合いのシステム整備だけでなくコミュニティにおける普段からの豊かな関係がなければ実現できないからである¹⁶⁾。

(4) 福祉コミュニティ形成と福祉教育

① ボランティア・市民活動の推進

板福連では主催するイベントや生活事業で積極的にボランティアを受け入れ福祉教育機能を発揮している。また、行政機関等と連携して様々な福祉教育・ボランティア学習事業を行っている。その幾つかを紹介する。

第1に、ボランティア推進事業である。例えば、板福連は1982年から始まった区主催の「中学生ボランティア講習会」を企画から運営までそのほとんどを担当している。中学生ボランティア講習会は、あらゆる違いを認め、理解し、主体的に行動できる人間の育成を目指し、福祉分野に限らず国際協力や環境等幅広い内容の体験学習を準備し、数日に渡って開催している。そして、講習会修了者の中からは板福連等が行っているイベントや生活事業のボランティア協力者が多数輩出されている。また、中学生ボランティア講習会自体のボランティアスタッフも中学生時代には受講者であったケースが多く見られる。

第2に、ボランティア学習事業がある。板福連は1998年から区立大原社会教育会館と共催で様々なボランティア学習事業を開催している。このボランティア学習事業では、ボランティア活動を積極的に「推進」するのではなく、社会教育的立場から「主体的市民による学習活動」を重視した展開を図っている。2001年4月にはボランティア学習の参加者を中心に「ボランティア・市民活動学習推進センター」が発足し、ボランティア学習事業の新たな担い手となってい

る。

この他、『介助の手引き』（1987年板橋区社会福祉協議会発行）、ボランティア読本『きょうから始めるボランティア』（1997年板橋区発行）の編集や、区内の小中学校における介助体験・講習、区職員・民生委員等の研修会における講習を担当している。また、2001年は国連が定める「ボランティア国際年」であった。そのため、ボランティア活動を推進する事業を市民レベルで推し進めるための事業を行っている。

こうした例のように、板福連では行政等の諸機関と連携して地域福祉の担い手育成のための福祉教育を実践している。

これらの福祉教育・ボランティア学習事業は行政や社会福祉協議会が行う紋切り型のボランティア講習とは違い、例えば公募による市民による運営スタッフとボランティアが主催者と対等な関係の中で企画運営し行われている。

② 学習活動と「まちづくり」

ボランティア活動は「奉仕」や「善行」とは異なる性質のものである。ボランティア活動は、自主性、主体性、社会性、先駆性等を原則とする市民による双方向の活動である。換言すると、自分の生き方を社会化し他者と生き方を重ね合わせることに意味がある。従って、ボランティア活動を継続させる原動力となるのは自らの目の前にある社会問題や不条理に対する「気付き」であり、それを乗り越えようとする「願い」である¹⁷⁾。ボランティア活動を行う者は、目の前の現実に学び、考え、そしてアクションにつなげていく。活動や学習を通じて、多くのボランティアが共通の課題に気付き、アクションを起こすことで「まちづくり」は始まるのである。

板福連を中心にした「福祉のまちづくり運動」は注目に値する。この福祉のまちづくり運動は板福連をコアに「板橋福祉のまちをつくろう会」というもうひとつの推進システムを形成し実践されている。板橋福祉のまちをつくろう会は1991年から始まった「区民地域福祉シンポジウム」を機に板福連より幅広い層の区民が個人の資格で集まり1993年に発足した。そのメンバーは障害者当事者、高齢者だけでなく、行政、社協、福祉、保健、医療関係者、研究者やボランティア、一般区民に至るまで非常に多様な構成となっている。板橋福祉のまちをつくろう会は、①地域の福祉課題に対する学習（学習会等）、②学習したことの整理・確認（シンポジウム等）、③まちづくりのアクション（福祉マップ作成や地域福祉ガイドブック作成、啓発活動等）、のサイクルで「まちづくり」を進めている。

(5) 福祉コミュニティ形成と在宅福祉サービス

① 調査活動と生活支援事業

板福連では様々な生活支援事業を行っている。住民参加型在宅福祉サービス（「地域生活応援センター」）、障害児者自立支援事業（「森の家」「かつこうの家」）、知的障害者生活寮事業（「三丁目若葉寮」「四葉寮」「パークサイド双葉寮」）である。これらの事業は地域で暮らす障害者の

実態調査に基づいてその必要性を認識し自ら運営しているものである（図1参照）。

板福連では1984年に板橋区社会福祉協議会からの委託で「障害者の生活課題調査」を実施した。この調査結果により、地域で暮らす障害児者の生活課題が浮き彫りになった。特に介護者の介護疲れや外出等日々の暮らしの中で介護を必要とする区民への在宅福祉を中心とする地域

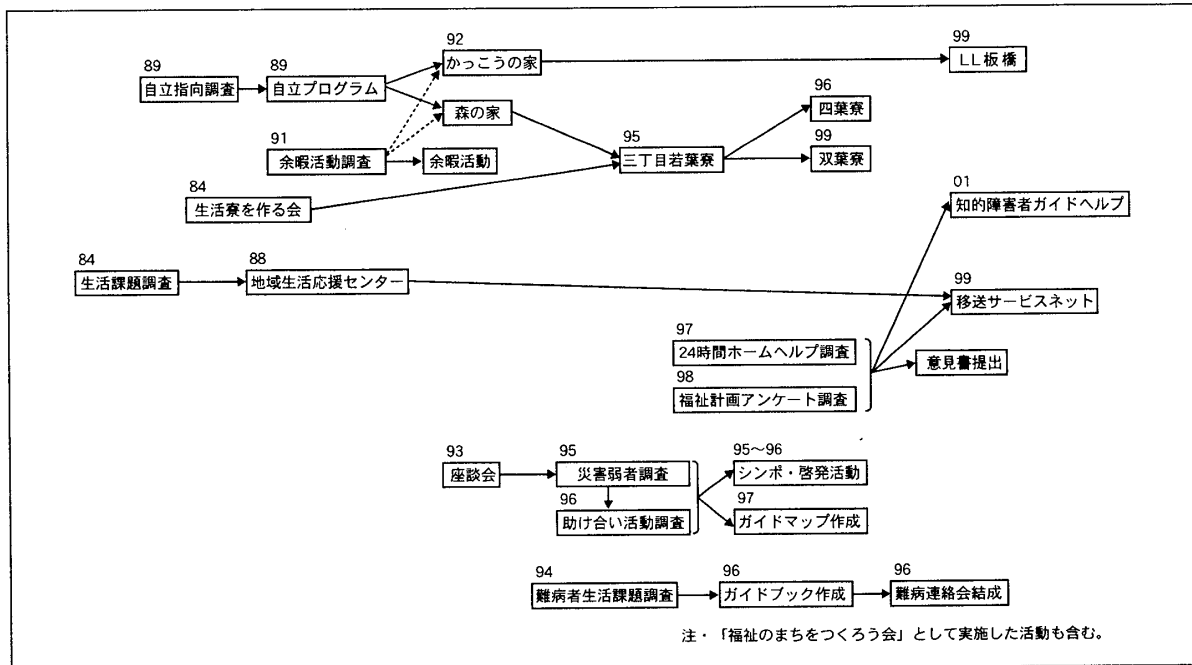


図1. 板福連における調査活動と実施事業の関連表

生活全般のサービスに対し、緊急な対策が求められていることが明らかになった。そこで板福連では1988年4月から住民参加型在宅福祉サービス事業を団体として運営するために「板橋区地域生活応援センター」を開設した。地域生活応援センターは、介助を必要とする区内在住の障害者・高齢者等の利用会員と安価な報酬で家事援助や身体介護を行う協力会員とをコーディネートする住民参加型在宅福祉サービス団体で、当初介助者派遣を中心としていたが、後に車いすごと乗車が可能なハンディキャブによる移送サービスもサービスに加えられた。

1989年には「障害者の地域生活(自立)指向調査」を実施、その結果、障害者の自立に向けたトレーニングの場の必要性が明らかになり、同年10月から「地域生活(自立)プログラム」を開始した。「地域生活(自立)プログラム」はその後、より専門的に対応するために肢体不自由者と知的障害者との種別ごとに別れ「森の家」「かっこうの家（現：LL板橋）」をそれぞれ開設している。

「障害者の地域生活(自立)指向調査」と自立プログラムの実践を通じて、地域での自立生活の受け皿づくりという新たな課題が出てきた。これは、肢体不自由者の場合は「ケア付住宅」であり、知的障害者の場合は「生活寮（グループホーム）」である。そうした課題に対応するために1995年には知的障害者生活寮「三丁目若葉寮」を開設し、以後「四葉寮」「パークサイド双葉寮」と順次開設していった¹⁸⁾。肢体不自由者の「ケア付住宅」は実現していないが、自立プロ

グラム受講者の中には親元から離れアパートを借りて自ら介助者をコーディネートし「独り暮らし」を実現した人も複数出ている。

② 要望活動と権利擁護

調査活動は、地域で暮らす障害児者の生活課題を浮き彫りにし、必要なソーシャル・アクションを起こすための基本である。板福連では本稿で触れていないものも含めて実に多くの調査活動を行っている。そして、調査結果に基づいて当事者が必要としている様々な福祉サービスを開発してきたのである。もちろん福祉サービスを開発するだけではない。本来、行政や社協等が対応すべき課題については調査によって浮き彫りになった実態を踏まえて、請願や担当部署との話し合い等の要望活動を展開している。こうした要望活動は、ただ一方的に要望をぶつけるのではなく、課題解決のため協働して対応していこうという対等で参画型のスタンスで行われている。行政や民間の役割と限界を相互に確認しつつ、最終的には「ともに生きる住み良い豊かな地域を築きあげていく」ためにニーズを抱えた区民の「人間としての尊厳」を守る権利擁護の機能を果たしていると言える。

(6) 福祉コミュニティ形成のための諸条件

以上みてきたように板福連の活動には、大きく分けると運動的側面と生活支援的側面を有している。また、それらは次の三つの機能を有していることがわかる。その第一は、広く障害者の生活を理解してもらうために一般市民をも巻き込みながら展開される啓発・交流機能(コミュニケーション機能)である。啓発や交流の結果として普段からの豊かな関係が構築されやがていざという時も含めた助け合い機能に発展していく。「福祉コミュニティは、近接性という地理(物理)的条件のもとで自分が関わりをもち、社会的なアイデンティティを確認し、精神的な安定をももたらす場となり同時に、それは安全を保障する役割を担う場でもある」¹⁹⁾ ということを考え合わせると「助け合い」というのは非常に大きな意味を持ってくる。第二は、ボランティアや市民活動の担い手を育成していく福祉教育・ボランティア学習機能(福祉教育機能)である。こうした福祉教育・ボランティア学習を通じて活動を始めるボランティアや市民活動の担い手の中から、社会問題に「気付き」やがて共同してアクションを起こす者が現れる。そしてそれは「まちづくり」へとつながっていくのである。第三は、調査によって浮き彫りとなった課題に対して有給スタッフを雇用し地域で暮らす障害者や高齢者の生活を支える生活支援機能(福祉サービス機能)である。そして調査や活動の中で行政の制度に関わる問題や新たなサービスの必要性が生じた場合には関係機関に要望活動を行う。そうした活動は地域で暮らす住民の生きる権利を守る「権利擁護」機能に発展していく。

このように、木谷が提示した「コミュニケーション」「福祉教育」「福祉サービス」機能は、「コミュニケーション」→「助け合い」、「福祉教育」→「まちづくり」、「福祉サービス」→「権利擁護」へとそれぞれ第2層に発展し福祉コミュニティ形成は展開していくのである(図

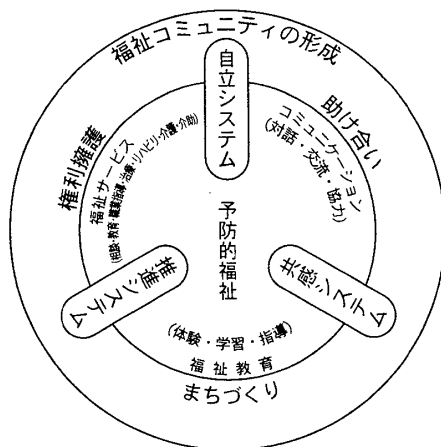
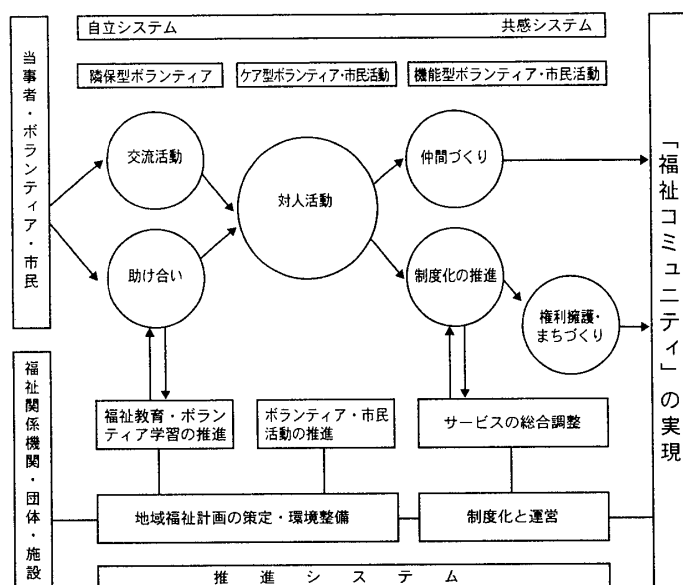


図2. 福祉コミュニティ形成の主体と機能



木谷宣弘の図表²⁰⁾をもとに筆者作成

図3. 「福祉コミュニティ」形成の展開過程

2・図3参照)。

しかし、そうした機能は単独では福祉コミュニティ形成には至らない。それぞれの機能が複合的・総合的にリンクしながら福祉コミュニティを形成していくのである。

そして、これらを調整・推進していく「リーダー」の存在が大きな意味を持っている。奥田道大は様々な福祉コミュニティ実践事例の検討を行い、「市民参加型福祉コミュニティには必ずキーパーソンとなるリーダーがいる。リーダーには地域住民諸活動や人的ネットワークの「要」にあたる調整能力に本領があるとされている。それはコミュニティ・オーガナイザーとしての役割である。また、調整型リーダーの周辺には部分役割を担うサブ・リーダーやフォロワー(follower)がいる」²¹⁾と指摘しているが、板橋においてもそうしたリーダーが存在している。板福連の発足から現在まで事務局長を務めるそのリーダーは非専従の一ボランティアであるが、20年に及ぶ活動実践はそのリーダーの強力な調整能力を抜きにしては実現できなかったであろう。板橋における「自立システム」「共感システム」「推進システム」はそのリーダーに牽引される形で成長してきたのである。加えて、各事業の実務を担当してきた板福連の事務局スタッフである専従やボランティアはまさに「サブ・リーダー」「フォロワー」として重要な役割を果たしている。福祉コミュニティ形成にはそうした人的資源の役割も見逃せないのである²²⁾。

4. おわりに

本稿では、当事者と家族、ボランティアが一体となって推し進めている「福祉コミュニティ」づくりの事例をもとにして「福祉コミュニティ」形成の条件について検討してきた。事例の中では社会福祉協議会の動きについて触れていないが、事例地域の社会福祉協議会でも「ふれあ

いのまちづくり」「小地域福祉ネットワーク活動」等の活動が展開されている。しかし、これらの活動は他地域の社会福祉協議会で行っているものと大差がないため省略した。新しい社会福祉法では地域の社会福祉協議会の役割が非常に重要な位置を占めている。社会福祉協議会は福祉コミュニティ形成の「推進システム」の一翼を担う重要なポジションにあり、どのように強化を図っていくのかは緊急の課題である。

〔注〕

- 1) 『NORMA社協情報増刊号』全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会, 2000, p 7
- 2) 熊田博喜「福祉コミュニティ論の再検討」『東洋大学大学院紀要』第34集, 1998, pp86～90
- 3) 瓦井昇「福祉コミュニティ概念の類型化と統合の試み」『日本の地域福祉』第12巻, 日本地域福祉学会, 1999
- 4) 岡村重夫『地域福祉論』光生館, 1974, p69
- 5) 福祉コミュニティの概念の類型化を行ったものに次のような論稿がある。熊田, 前掲論文, 瓦井, 前掲論文, 井上修一「福祉コミュニティの新たな分析視角」『白山社会学研究』第7号, 白山社会学会, 1999, 牧里每治「福祉コミュニティ形成と小学校区」鈴木広編『現代都市を讀解する』ミネルヴァ書房, 1992
- 6) 園田恭一『現代コミュニティ論』東京大学出版会, 1978, pp75～76
- 7) 牧里每治「福祉コミュニティと地域福祉」日本地域福祉学会編『地域福祉事典』中央法規, 1997, p68
- 8) 瓦井昇整理による。瓦井昇「福祉コミュニティの概念とその展開」牧里每治編『地域福祉論』川島書店, 2000, pp17～18
- 9) 木谷宜弘「福祉コミュニティづくりの形態と方法についての一考察」『淑徳短期大学研究紀要』第27号, 1988
- 10) 「板橋区ともに生きる福祉連絡会」の実践事例については発足以来の会報や記録を中心に、区や板橋区社会福祉協議会の資料、筆者が活動に関わって得た情報も参考にしてまとめた。
- 11) 前史として1978年10月に区内のボランティアが中心となって「板橋福祉活動（ボランティア）連絡会」が板橋区社会福祉協議会の協力で結成されている。また、これとは別に80年8月からは障害者団体とボランティアによる「区民の集い」が始められている。板福連はこれら二つの活動が統合して結成されたものである。
- 12) 「板橋ふれあい祭」については『月刊福祉』1989年8月号の「フォトナウ」に紹介されている。
- 13) 「第1回いたばしふれあい祭参加団体プロフィール集」1983年5月, 案内文より
- 14) 「第15回板橋ふれあい祭15周年記念参加団体プロフィール集」1997年5月, 主催者代表有田

孝氏の挨拶文より

- 15) また、一時期ではあるが板福連は区民まつりのボランティアコーナーを担当していた。
- 16) 板橋区では板福連を中心に、いざという時の助け合い活動推進のための活動を行ってきている。詳しくは、塩野敬祐「都市型大震災における要援護者への助け合いシステムづくりー板橋区における試み」『淑徳社会福祉研究』No.4, 1996, 有田孝「阪神大震災を教訓としてー板橋区での取り組み」『はげみ』1996年8・9月号, 日本肢体不自由児協会, を参照
- 17) JYVAボランティア情報活動センター編『生涯学習社会とボランティア』日本青年奉仕協会, 1991, pp11~20
- 18) 知的障害者生活寮の開設は1984年から「生活寮を作る会」として展開された10年に及ぶ母親達の運動の成果でもある。
- 19) 三本松政之「都市におけるコミュニティ再生」『地域福祉研究』No.29, 日本生命済生会福祉事業部, 2001, p5
- 20) 木谷宜弘「福祉コミュニティ形成に関する研究（序説）」『淑徳短期大学研究紀要』第25号, 1986
- 21) 奥田道大編『福祉コミュニティ論』学文社, 1993, pp194~196
- 22) 福祉コミュニティ形成における「リーダー」の重要性については次の論稿を参照。倉田和四生「高齢者地域福祉のシステム化とその展開」『地域福祉活動研究』第10号, 兵庫県社会福祉協議会, 1993